

brought to you by Universidad Carlos III de Madrid

Sumario

Estudios

La política exterior común en el
Tratado por el que se instituye
una Constitución para Europa:
más Europa en el mundo
F. Aldecoa Luzarraga

El valor de las instituciones:
mandato y auto-mandato en
el proceso de la Convención
C. Closa

La democracia representativa y
las Regiones en el Proyecto de
Constitución Europea
I. Lasagabaster Herrarte

El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea

**Hacia una Constitución Europea:
la Convención Europea y su
impacto en la Conferencia
Intergubernamental de
2003 y 2004**

G. Mateo González

El Principio de Democracia Participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea
C. J. Moreiro González

Reestructuración de Tratados y
visibilidad jurídica en la Unión
Europea
B. Pérez de las Heras

Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia del
Tribunal de Justicia de las
Comunidades Europeas
*C. Gimeno Verdejo y M.^a I.
Rofes i Puig*

Crónica

Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea
B. Iñarritu

Índices de los números 21-30

El Principio de Democracia Participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea

Carlos J. Moreiro González

Prof. Titular de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo)
Cátedra Jean Monnet de la Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.—III. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA.—IV. EL PRINCIPIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL PROYECTO DE TRATADO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA.—V. CONCLUSIONES.

I. Introducción

Este estudio analiza la articulación del Principio de democracia participativa según las modalidades previstas en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, elaborado por la Convención Europea¹.

Dado que el objeto de este estudio se refiere a un aspecto novedoso de la dinámica de modificación de los Tratados considero oportuno abordarlo en tres partes.

La primera parte delimita las nociones de democracia participativa y sociedad civil organizada, presentes en las tradiciones constitucionales de los Estados occidentales, por cuanto significan el anclaje conceptual del Principio Jurídico que se consagra en el Proyecto de la Convención.

La segunda parte explora la realidad jurídica e institucional de la Unión Europea que da cabida a un cierto discurso público que pretende entroncar con las fórmulas al uso de la democracia participativa.

La tercera parte sigue la evolución de esta cuestión a través del proceso constituyente en curso, desde sus antecedentes más inmediatos hasta la primera fase de la actual Conferencia Intergubernamental.

¹ Texto editado por la OPOCE, Luxemburgo, 2003, 341 p.

II. Democracia Participativa y Sociedad Civil Organizada

II.1. Aún siendo un elemento fundamental de la legitimidad democrática de los poderes públicos, la democracia participativa a duras penas encuentra un sólido acomodo conceptual de naturaleza doctrinal. Carente también de una articulación normativa solvente en la mayoría de los entornos constitucionales de los Estados de Derecho, asoma sus perfiles allá donde resultan más evidentes los límites de la Democracia representativa. Y ello a pesar de que la emergencia de la primera democracia del mundo moderno cobró impulso en una sociedad altamente penetrada por diversas fórmulas de democracia participativa².

De hecho, la aproximación conceptual al fenómeno que nos ocupa se hace mediante patrones que no fijan con concisión su núcleo esencial ni el valor añadido que supone para la vitalidad del sistema democrático. En este sentido, es común reivindicarlo ora a partir de sus causas —la crisis de la democracia representativa— ora a partir de sus efectos —la génesis de nuevos espacios políticos para reforzar la legitimidad de la acción de gobierno.

II.2. A la luz de los límites del principio de representación, y más concretamente de la identificación de las causas de la crisis del parlamentarismo —lugar común de la ciencia política y del Derecho Constitucional contemporáneos³— se han proyectado numerosas alternativas para la regeneración de la vida democrática, entre las cuales se apuntan diver-

² Vid. el análisis de LIPSET, S.M. a la obra de A. de Tocqueville: «De la democracia en América», en: «The United States- The first New Nation», en BENDIX, R. et al.: *State and Society*, UCP, Berkeley, 1973, pp. 593, ss. espc. pp. 614-615. Igualmente, el estudio de ANDERSON, Ch.W. sobre las asambleas cuáqueras, donde no se vota y donde, «la paciencia, la persuasión y la reformulación de las cuestiones hasta que sean aceptadas por todos», reflejan la convicción común de pertenencia a un sistema donde todos son realmente libres e iguales; en *Statecraft: An Introduction to Political Choice and Judgment*, Wiley, Nueva York, 1977, pp. 208-209.

³ V. gr. el egoísmo y la corrupción de los partidos que a menudo les aparta de la persecución del bien común y la unidad de acción estatal; vid. LEIBHOLZ, G.: *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie in 20. Jahrhundert*, 3.^a ed; Berlín, 1966. El rechazo de segmentos mayoritarios de la población a decisiones de gobiernos de consecuencias «irreversibles» o de repercusiones internacionales no controlables o ilocalizables; vid. SCHNEIDER, H. P.: *Democracia y Constitución*, CEC, Madrid, 1991, pp. 258, ss. El desplazamiento del control parlamentario sobre ciertos ámbitos de la acción del ejecutivo (política monetaria, acción exterior y militar), fenómeno que R. DAHL denomina «el último control de la agenda» en «Procedural Democracy», LASLETT, P. y FISHKIN, J. (eds.): *Philosophy, Politics and Society*, Yale UP, New Haven, 1979, vol. 5, pp. 104, ss. La imposición de los argumentos de la mayoría, sin consenso, por la fuerza de la aritmética parlamentaria y no «por la fuerza del mejor argumento», vid. HABERMAS, J.: «A Reply to My Critics», en THOMPSON, J.B. y HELD, D. (eds.). *Habermas: Critical Debates*, MIT Press, Cambridge-Mass., 1982, pp. 219-233. Etc.

sas fórmulas para que el proceso democrático sea completado por nuevos cauces de participación en la formación de las normas y en la adopción de las decisiones⁴.

Se trata, empero, de salvar cualquier contradicción o contraposición entre los principios de representación y participación como factores de legitimación del sistema democrático de forma que, en su proyección más pragmática, aquel constituiría la regla general para las decisiones ordinarias y , este, cobraría máxima relevancia en las decisiones excepcionales que requieran consenso⁵. A su vez, y en calidad de óptimo democrático a instaurar, se trataría de transcribir verazmente al sistema político el ideal intelectual decantado a lo largo de los dos últimos siglos y que sintetiza DASTOLI al afirmar: «no es que los ciudadanos quieran que las decisiones se tomen donde ellos están, sino darles la posibilidad de participar en estas decisiones, de estar al tanto de lo que se está decidiendo y de hacer llegar su voz»⁶.

II.3. Entre los efectos más notorios de la incardinación de las fórmulas de democracia participativa en el sistema decisorio pueden reseñarse su influencia en la regulación normativa de situaciones principalmente económicas tales como la fijación de salarios, las condiciones laborales o el estatuto de los consumidores⁷, o en otras de naturaleza diferente como el respeto al medio ambiente y la defensa de la Dignidad humana⁸.

⁴ V. gr. la generalización de las fórmulas plebiscitarias de decisión; FIJALKOWSKI, J.: «Neuer Konsens durch plebiszitäre Öffnung?», en RANDELZHOFFER, A. y SÜSS, W. (eds): *Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz*, Berlin, 1986, pp. 236-266. La utilización del «modelo asambleario» como cauce de participación permanente mediante fórmulas novedosas como las DOP (deliberative opinion polls) «encuestas de opinión deliberativa»; FISHKIN, J.: *Democracia y deliberación*, Ariel, Barcelona, 1995, en pp. 12-13. O, el fomento de campañas educativas en favor de la participación, especialmente en escenarios a pequeña escala como los municipios o los lugares de trabajo; PATEMAN, C.: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge UP, Cambridge-Uk, 1970, pp. 42, ss. Etc.

⁵ RIFKIN, J.: «A new player at the global table- the birth of civil society politics», en VVAA: *Intercultural dialogue*, Comisión Europea-OPOCE, Luxemburgo, 2003, pp. 184-186. Igualmente RUBINSTEIN, J.C.: *Sociedad civil y participación ciudadana*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1994, pp. 84, ss.

⁶ Citado por RANGONI MACHIAVELLI, B. en «los movimientos sociales no lucrativos, expresión de la sociedad civil», VVAA: *Las ONG'S y los Partidos Políticos*, DYKINSON, Madrid, 2003, p. 33.

⁷ KEANE, J.: *Democracy and Civil Society*, Verso, Londres, 1988, pp. 126-127.

⁸ Especialmente en el caso de las denominadas «sociedades civiles» en la terminología acuñada por HUNTINGTON como contraposición a las que denomina «sociedades pretorianas». En aquellas, las fuerzas sociales actúan directamente sobre los centros del poder público al tratarse de sistemas con un bajo nivel de institucionalización y un elevado nivel de participación, mientras que éstas estrangulan tales actuaciones dada su fuerte institucionalización; en *Political Order in Changing Societies*, Yale UP, 1986, p. 78.

Si bien la génesis de estos efectos es a veces iniciativa de movimientos⁹, organizaciones o foros sociales que funcionan como un espacio de expresión de la acción ciudadana no directamente política¹⁰, su principal nutriente son los espacios políticos con idiosincrasia propia cuya contribución a la estabilización del marco democrático se expresa mediante el Principio de Subsidiariedad funcional, o similarmente, de subsidiariedad circular u horizontal.

La subsidiariedad funcional apuntala la «gobernanza»¹¹ al perseguir la eficiencia de la acción de gobierno. Promueve la participación de los ciudadanos en los niveles de decisión que, en razón de la proximidad al problema concreto, demandan una competencia técnica específica. Es, pues, un concepto complementario de la subsidiariedad territorial —que obedece a criterios verticales, jerárquicos y geográficos¹².

A su vez, la subsidiariedad circular se refiere a la relación existente de forma permanente entre los ciudadanos y las instituciones públicas según la cual las iniciativas de éstas inducen a la realización de actividades por aquellos y viceversa. Es una relación fundada en la cooperación y el partenariado en la que el conocimiento y la competencia de cada parte resultan esenciales para la óptima realización del interés general¹³.

Finalmente, la subsidiariedad horizontal reconoce el derecho de las organizaciones y de los ciudadanos a título individual a desarrollar actividades de interés general, sin mediar la autorización de las autoridades públicas. Este derecho de iniciativa cívica se ejerce principalmente en ámbitos de los que no se ocupan los poderes públicos, o lo hacen de forma insatisfactoria, pero que contribuyen a la promoción del interés general, o con relación a determinadas actividades que no han sido claramente identificadas por éstos en dicha categoría. En todo caso, la acción ciudadana no reemplaza a los poderes públicos sino que tiene lugar como

⁹ Sobre el concepto y funciones de los movimientos sociales *vid.* RUBINSTEIN, J.C. loc. cit., pp. 116-131.

¹⁰ *Vid.*, «in totum», VIDAL BENEYTO, J. (Coord.): « *Hacia una sociedad civil global* », Taurus, Madrid, 2003.

¹¹ Entre las diferentes nociones de «gobernanza» retengo aquí la del Comisario BUSQUIN que la define como «la administración pública a través de la interacción de las instancias públicas tradicionales y la «sociedad civil»: grupos de interés particulares, organizaciones públicas, ciudadanos»; SPEECH 100/313 «Science, Technology and Society in the 21st century», Santander, 18.9.2000.

¹² Punto 3.6 del Dictamen del Comité Económico y Social «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea», de 25.4.2001, DO C 193 de 10.7.2001, p. 117.

¹³ ROFFIAEN, Ch.: «Rethinking the principle of subsidiarity», Active Citizenship Network-Report on the Brussels seminar, 19.12.2002, p. 2 en: www.activecitizenship.net.

¹⁴ Un alegato en favor de la subsidiariedad horizontal en el estudio de COTTURRI, G.:

incitación a la búsqueda de una solución adecuada por las instituciones competentes¹⁴.

La subsidiariedad horizontal ha encontrado recientemente su reconocimiento como Principio de naturaleza constitucional en el último párrafo del artículo 118 del Título V de la Constitución Italiana, que dice: «El Estado, las regiones, las ciudades, las provincias y los municipios favorecen la iniciativa autónoma de los ciudadanos, en tanto que individuos u asociaciones, en el ejercicio de las actividades de interés general, con base en el principio de subsidiariedad»¹⁵.

Aún tratándose de una valiosa aportación a los entornos constitucionales democráticos, la verdadera novedad de este Principio radica en la fórmula de solución de conflictos entre los poderes públicos y las iniciativas ciudadanas a la hora de calibrar la oportunidad del desencadenamiento por éstas de una acción en favor del interés general. En este sentido, dichos conflictos no podrán zanjarse unilateralmente mediante una decisión de la autoridad pública concernida sino que se someterán al control judicial. El órgano judicial competente evaluará la naturaleza de la acción en cuestión a la luz de los principios generales del Derecho y de la propia Constitución, realizando en suma un auténtico control de conformidad según el principio de subsidiariedad.

II.4. Los registros utilizados frecuentemente para hablar del término sociedad civil no siguen criterios ortodoxos que den una definición exacta del mismo. El rico bagaje doctrinal existente permite sin embargo, desgarnar algunos elementos inherentes a dicha noción, que se vincula funcionalmente con la consolidación de la democracia y la buena gestión pública¹⁶. Así, en un sentido amplio, se refiere a las formas de acción social independientes de los poderes públicos y que persiguen el interés general.

Aunque dichas acciones pueden desarrollarse indistintamente a título individual o colectivo, el componente de la sociedad civil cuantitativamente más relevante lo constituyen las organizaciones. Como características generales de éstas suelen citarse las siguientes: autonomía reglamentaria y presupuestaria; articulación institucional formalizada; naturaleza privada y objeto no lucrativo; asociación y participación ciudadana voluntaria; y, conformidad estatutaria con las reglas y principios del Estado de Derecho.

Potere sussidiario (Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia), Carrocci, Roma, 2001.

¹⁵ Traducción del autor. Este principio se introdujo mediante una modificación del Título V de la Constitución aprobada en 2001 y ratificada ese mismo año por referéndum popular.

¹⁶ Un amplio número de referencias pueden encontrarse en ALMOND, G. A. y VERBA, S.: *The Civic Culture*, Little Brown, Boston, 1965, y en RUBINSTEIN, J. C., loc. cit.

¹⁷ Punto 4 del Dictamen del CESE 217/2003 fin rev. de 9.9.2003, p. 3.

Obviamente, los mencionados caracteres ofrecen un panorama heterogéneo que invita a buscar un mínimo común denominador con base, bien en los propios rasgos estructurales de cada organización, bien en la función o funciones que desempeñan. Se trata de acertar, siguiendo al crítico JARNÉS cuando ironizaba sobre el contenido de los prospectos farmacéuticos, con un «excipiente en cantidad suficiente para que las virtudes curativas ligen entre sí». Estaríamos entonces ante un bosquejo del conjunto de elementos que componen lo que se conoce como «la sociedad civil organizada». Concepto que también nos remite como único denominador común al fortalecimiento del sistema democrático debido a su singular morfología que depende de la concreta evolución histórica y social de cada país¹⁷.

Máxime si consideramos que las organizaciones que componen la sociedad civil organizada no incrementan su representatividad según criterios meramente cuantitativos —en función del número de miembros que aglutinen, como en el caso de los sindicatos— sino que «su capacidad representativa» emana igualmente de criterios cualitativos (v. gr. el valor añadido que atribuye a la sociedad un sector profesional o una asociación que defiende eficazmente los intereses difusos)¹⁸.

Con base en estas consideraciones se puede afirmar que *las siguientes categorías conforman el núcleo esencial de la sociedad civil organizada*: asociaciones profesionales y de carácter socioeconómico (incluyendo las empresariales y sindicales); las ONG; las cooperativas y asociaciones de mutua ayuda; las instituciones académicas o de investigación; las organizaciones religiosas y filantrópicas; las asociaciones de carácter cultural; las organizaciones que representan a grupos étnicos y colectivos minoritarios; y, todas las organizaciones surgidas del centro y de la base de la sociedad que defienden objetivos orientados hacia sus miembros (v. gr. asociaciones de familias), o de amplios sectores de la población (v. gr. asociaciones de consumidores y usuarios), etc.¹⁹.

¹⁸ Aunque, como acertadamente apunta DELORS, todavía resulta problemático establecer una fórmula que revista de una legitimidad irrefutable la elección de los representantes o dirigentes de este tipo de organizaciones; en «The need for civil society organizations», VVAA: *The Civil Society organised at European level*, CESE, Bruselas, 2000, en p. 79.

¹⁹ Un ejemplo reciente de la proyección de estos actores sociales en el perfeccionamiento y desarrollo de la Democracia lo constituye la instauración, en febrero de 2003, del Consejo de Desarrollo Económico y Social de la República de Brasil. Dicho Consejo consta de 97 representantes de todos los estamentos sociales; aunque predominan los del sector industrial (23) y sindical (13), hay también representantes de la cultura, el comercio, las actividades agropecuarias, las iglesias, etc. También hay nueve ministros, siendo el Presidente del Consejo el propio presidente de la República de Brasil. Las funciones consultivas del Consejo garantizan el diálogo entre la sociedad civil, el Gobierno y el Parlamento de la República.

No obstante, la actitud de los poderes públicos ante el creciente activismo de la sociedad civil en la mayoría de los países europeos refleja un balance insatisfactorio. Atendiendo a la célebre máxima del «soberano sin poder» se percibe en aquéllos un talante simplemente condescendiente muy alejado de la necesaria complicidad que demanda la búsqueda en común del interés general²⁰.

Así, por ejemplo, en el caso de la participación de los actores de la sociedad civil en el procedimiento consultivo, o no existen reglas establecidas de naturaleza normativa o éstas ofrecen un grado de participación sólo testimonial, o se eligen los interlocutores de la sociedad civil de forma arbitraria.

Esta situación resulta tanto más paradójica por cuanto coexiste con la irrupción de una «sociedad civil global», de actores transnacionales que cooperan con las Organizaciones Internacionales y con los propios Estados en los ámbitos donde se erosiona su soberanía²¹.

En este sentido, la sociedad civil organizada ha adquirido una posición central en las políticas definidas por las Instituciones y Foros internacionales dedicados a la cooperación al desarrollo²², a la reducción o eliminación de la deuda externa de los países más pobres²³, a los procesos de democratización y liberalización económica de los países en vías de desarrollo²⁴, o a la protección del medio ambiente y los Derechos humanos²⁵.

²⁰ Vid. las conclusiones de la Conferencia «Survey on the public policies on civic activism in Europe», celebrada en Varsovia el 7-8 de noviembre de 2003, en www.activecitizenship.net.

²¹ Según SPASH, de las cuatro estructuras de poder del mundo contemporáneo, seguridad, producción, economía y conocimiento, sólo la seguridad está controlada por el Estado. Las tres restantes son estructuras impersonales, que afectan a los Estados, pero afectan también a los actores transnacionales y a los individuos de una manera difícil de controlar por los Estados; en VVAA: *Las ONG'S...*, loc. cit. pp. 79-81.

²² V. gr. el papel desempeñado en la definición y ejecución de la agenda de desarrollo social y económico cuya expresión más emblemática es la Declaración final de la Cumbre Social de Copenhague (5-12.3.1995); sobre el particular vid. MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: «Paradojas del Sistema institucional internacional de protección de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», en VVAA: *Política Social Internacional y Europea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, pp. 137-186, en pp. 169-172.

²³ SCHNEIDER, H.: *Participatory Governance: the Missing Link for Poverty Reduction*, OECD- Development Centre, (Policy Brief, n.º 17), París, 1999.

²⁴ BERNARD, A.; HELMICH, H y LEHNING, P. B. (eds.): *Civil Society and International Development*, Centro Norte/Sur, París, 1998.

²⁵ La participación de las Organizaciones de la sociedad civil en las denominadas «estructuras de la gobernabilidad global» se ha institucionalizado de forma paulatina. Así, junto con las entidades ya establecidas como la Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales con Relaciones Consultivas con el Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas —formada por las ONG con status consultivo reconocido por la ONU—, se han es-

III. La Democracia Participativa en la Unión Europea

III.1. Como es sabido, una consecuencia negativa del gobierno democrático en gran escala es la limitación de algunas formas de participación política²⁶. En el caso de la Unión Europea, la articulación de un sistema eficiente de representación y participación democrática resulta además particularmente compleja por dos razones principales, el progresivo incremento de su base territorial que suponen las adhesiones de nuevos Estados miembros²⁷, y la inexistencia de un «Demos» europeo²⁸. De hecho, algún autor sostiene que la legitimidad institucional de la Unión radica esencialmente en la eficacia de sus actuaciones²⁹.

Más concretamente y en lo que atañe a la participación ciudadana los Tratados Comunitarios remuneran pobremente la indigencia que existe en la mayoría de las tradiciones constitucionales europeas. Consiguientemente, las Instituciones de la Unión Europea se limitan a promover dicha participación en la elaboración de sus políticas sólo de forma fragmentaria y parcial, mediante la consulta y el partenariado.

Dejando ahora al margen el papel del Comité Económico y Social Europeo que abordaré más adelante, la consulta se atiene a un puñado de

tablecido otras como la Alianza Mundial para la Participación de los Ciudadanos (CIVICUS), el consejo Internacional de Organizaciones de Voluntariado (ICUA), la Red de Acción sobre el Clima (CAN), etc. Como consecuencia, las organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional vinculan a dichas organizaciones con funciones consultivas o de asesoramiento. Así, por ejemplo, sólo en el sistema de las Naciones Unidas ya operan más de 1500.

²⁶ Según DAHL, el límite teórico de la participación política efectiva disminuye con la escala. Recuerda, en este sentido, que el intento de aplicar la lógica de la igualdad política a la gran escala del Estado nacional fue la causa del reemplazamiento de la democracia directa de las asambleas ciudadanas por un gobierno representativo, de forma que como ya subrayara ROUSSEAU en *El contrato social*, la representación alteró la naturaleza misma de la ciudadanía y del propio proceso democrático; en *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1993, pp. 259-264.

²⁷ Vid. MARSH, M. y WESSELS, B.: «Territorial representation», *Eur. J. Political Research*, 32, 1997, pp. 227-241, espec. 228, ss.

²⁸ Un análisis exhaustivo de la cuestión en varios trabajos de WEILER, J. H. H.; v. gr. HALTERN, U., MAYER, F. y WEILER, J. H. H.: *European Democracy and Its Critics—Five Uneasy Pieces*, Harvard J. Monnet W. P. S., n.º 1/95; *The German Maastricht Decision*, Harvard J. Monnet W. P. S., n.º 6/95; *The Selling of Europe: The Discourse of European Citizenship in the IGC 1996*, Harvard J. Monnet W. P. S., n.º 3/96; JOERGES, Chr., MÉNY, Y. y WEILER, J.H.H.: *What Kind of Constitution for what Kind of Polity?* (Responses to Joschka Fischer), Harvard J. Monnet W. P. S., n.º 7/00.

²⁹ SCHARPF, F. W.: *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*; Alianza, Madrid, 2000, en pp. 214-215. Compárese sin embargo con el estudio de la Célula de Prospectiva de la Comisión Europea: «Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne», cdp (99) 750.

reglas de mínimos redactadas de forma vaga³⁰. Reglas que no reconocen el derecho de los ciudadanos y organizaciones europeas a ser consultados en determinadas circunstancias sino que canonizan una praxis institucional que, en puridad, sólo involucra a ciertas organizaciones transnacionales con base en Bruselas³¹.

A su vez, el partenariado supone la colaboración entre las Instituciones —sobre todo la Comisión— y las ONG'S, especialmente en los ámbitos de la inclusión social, la tutela de los consumidores, la defensa del medio ambiente, la promoción de la cultura y la mejora de la educación y, en menor medida, la cooperación internacional. La selección de los interlocutores de la sociedad civil se atiene aquí a criterios eminentemente cuantitativos ligados al número de miembros de cada organización, y su principal finalidad es evaluar la capacidad técnica y financiera de los mismos para acometer las actuaciones previstas por la Comisión y no la de confeccionar los objetivos y contenidos de las propias acciones que habrán de realizarse³².

La razón de este lánguido marco participativo quizás estriben en *la falta de una definición del «diálogo civil» a nivel supranacional* y en la ausencia de fórmulas para su estructuración. Lo que existe son meras fórmulas desestructuradas de discurso público.

A los efectos de una futura definición deben revocarse previamente de la noción de «diálogo civil» ciertos elementos reduccionistas que lo proyectan como una fórmula neocorporativa que da cauce a las demandas de los grupos de interés organizados, o su recurrente asimilación —más bien subsunción en— el «diálogo social».

Al hilo de esta última observación conviene subrayar varios elementos diferenciadores de ambas formas de participación democrática. Primero, en razón de los interlocutores, ya que el «diálogo civil» abarcaría

³⁰ Vid. la Comunicación de la Comisión Europea de 11.12.2002, COM (2002) 704 final, «Towards a reinforced culture of consultation and dialogue –General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission».

³¹ Fenómeno del que se hacen eco, entre otros, los estudios de KOHLER-KOCH, B.: «Beyond Amsterdam: Regional Integration as Social Process» en NEUNREITHER, K. y WIENER, A. (eds.): *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford UP, 2000, pp. 91-92; igualmente, STONE SWEET, A., FLIGSTEIN, N. y SANDHOLTZ, W.: *The Institutionalization of Europe*, Oxford UP, 2001, pp. 54-55.

³² Vid. el Documento de Trabajo de la Comisión Europea, COM (2000) 11 final, «The Commission and non-governmental organizations: building a stronger partnership». Igualmente, las críticas del CESE ante la escasa participación de las organizaciones juveniles en la elaboración de las políticas comunitarias que les afectan directamente, Dictamen de 25.4.2002 sobre el «Libro Blanco de la Comisión: un nuevo impulso a la Juventud Europea» COM (2001) 681 final, especialmente los Puntos 4 y 5, doc. CES 582/2002.

en principio el amplio espectro de organizaciones que se señalaron anteriormente (II.4), mientras que el «diálogo social» transcurre sólo a tres bandas, empresarios, sindicatos y autoridades públicas competentes. Segundo, en razón de su objeto y contenido que, en el caso del diálogo social, representa, por las competencias específicas de los interlocutores sociales (v. gr. acordar convenios colectivos) una forma específica de gobernanza³³. En fin, porque los artículos 137 y 138 CE establecen los fundamentos jurídicos y los caracteres esenciales del «diálogo social» a nivel supranacional.

La actividad institucional comunitaria es rehén de dicha confusión al proyectar el diálogo civil sobre cuestiones, casi en su totalidad, de contenido social, devaluando el potencial que encierran algunos episodios jurídicos de las últimas Conferencias Inter gubernamentales para la Reforma de los Tratados, tales como la Declaración relativa a la cooperación con las asociaciones de solidaridad ³⁴, la Declaración sobre las actividades de voluntariado³⁵ y el espíritu del Punto 6 de la Declaración relativa al futuro de la Unión que reconoce «la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática (de la Unión)»³⁶. Se focaliza así en las ONG'S del Sector Social la mayor parte de la ayuda financiera comunitaria y el derecho a participar en la elaboración de las políticas de la Unión relativas a programas o derechos sociales, confinando al resto de los entes y organismos de la sociedad civil a labores de difusión y sensibilización propias del «ámbito de la ciudadanía europea activa»³⁷.

III.2. Ciertamente, existen los mimbres para *configurar no sólo las características sino también los criterios para seleccionar a los participantes en el «diálogo civil» europeo*. Se apuntan en este sentido las siguientes características: participación de todos los miembros de la sociedad civil organizada; función complementaria del diálogo social; ámbito material conforme con las competencias de la Unión Europea aunque referido, predominantemente, a las cuestiones socioeconómicas; alcance horizontal y vertical, es decir, podrá ser un diálogo general o un diálogo

³³ Vid. el Documento de la Comisión Europea, SEC (2000) 1547/7 final de 11.10.2000.

³⁴ Declaración aneja al TUE adoptada en Maastricht en 1992.

³⁵ Declaración n.º 38 aneja al TUE, añadida por el Tratado de Amsterdam (1997).

³⁶ Declaración n.º 23 aneja al Tratado de Niza (2000).

³⁷ Vid. los Puntos 1 y 2 del Anexo a la Decisión del Consejo 2004/100/CE, de 26 de enero de 2004, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa (participación ciudadana), DO L 30 de 4.2.2004, p. 6. Una reflexión sobre las vías a seguir para configurar un verdadero espacio de comunicación para una ciudadanía europea activa en BALIBAR, E.: *Nosotros ¿ciudadanos de Europa?*, Tecnos, Madrid, 2003, 318 p.

sectorial; y, desarrollo en tres sentidos: únicamente entre los representantes de la sociedad civil organizada; entre éstos y la sociedad civil de los países candidatos y, de los terceros Estados³⁸.

Es posible igualmente *identificar los criterios* que deben reunir las organizaciones facultadas para entablar el diálogo como representantes de la sociedad civil. La Comisión ha gestado un embrión conceptual³⁹ cuyo desarrollo más evolucionado hasta la fecha ha corrido a cargo del Comité Económico y Social Europeo. Este órgano consultivo supranacional propugna en diversos dictámenes los siguientes criterios: la organización debe estar constituida de manera duradera a nivel comunitario; garantizar el acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros; representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea; representar los intereses representados por otras organizaciones cuya representatividad esté reconocida en el Estado miembro de que se trate; disponer de organizaciones miembro en la mayoría de los países europeos; prever la responsabilidad (obligación de rendir cuentas) ante los miembros de la organización; tener un mandato de representación y acción a nivel europeo; ser independiente y no estar vinculada por consignas externas⁴⁰; y seguir el principio de transparencia en las cuestiones financieras y en el sistema de adopción de decisiones⁴¹.

Desde estas premisas resultará más fácilmente abordable la apremiante misión institucional de definir normativamente el «diálogo civil» supranacional en lo que se refiere a los objetivos, contenido, procedimiento y condiciones organizativas, tomando en cuenta, no obstante, que consulta y participación son dos mecanismos democráticos diferentes y sujetos a condiciones distintas.

III.3. Con la creación del Comité Económico y Social como foro permanente y estructurado del diálogo civil y de concertación a nivel comunitario, los Tratados de Roma introdujeron el elemento orgánico más representativo de la democracia participativa en el sistema institucional de las Comunidades Europeas.

Compuesto desde sus orígenes por miembros procedentes de los sectores privado y público del ámbito empresarial, de las distintas categorías de trabajadores asalariados, y de actividades diversas —que se aglutinan,

³⁸ Punto 9 del Dictamen del CESE de 22.9.1999 sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», CES 851/99, DO C 329 de 17.11.1999.

³⁹ V. gr. los criterios que se sugieren en el Estudio sobre la representatividad de las organizaciones europeas de actores sociales, DO C 228 de 7.8.1996, p. 24.

⁴⁰ Punto 3.4.1 del Dictamen del CESE de 25.4.2001, cit. supra.

⁴¹ Punto 4.2.4 del Dictamen del CESE de 20.3.2002 relativo a «El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea», doc. CES 357/2002.

respectivamente, en tres grupos (I, II, III)— refleja de manera bastante fidedigna los trazos gruesos de la sociedad civil organizada europea.

No obstante, transcurridos casi 50 años desde la instauración del Comité, dicha composición quizás no responda ya adecuadamente al cambio social acaecido en Europa, y el propio mecanismo establecido para la selección⁴² y el nombramiento de sus miembros⁴³ exija igualmente su adecuación a las recientes mutaciones de los fundamentos institucionales de la Unión Europea.

Y ello a pesar de que la nueva redacción de los artículos 257 CE y 259 CE, dada por el Tratado de Niza, ha paliado en parte ambas carencias.

Así, el artículo 257 CE establece que, «... el Comité estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores y del interés general».

Esta definición pretende ser una expresión cabal y concreta de las distintas realidades sociales de Europa, y abraja implícitamente a múltiples fórmulas asociativas tales como las cooperativas, mutualidades, asociaciones, para la defensa de intereses difusos y las ONG'S. De hecho, el estatuto de sus miembros resulta reforzado en teoría puesto que la referencia al concepto de sociedad civil organizada introduce criterios en términos de representatividad, estructuración de la sociedad civil y continuidad de las organizaciones interesadas; el nuevo Apartado 1 del artículo 259 CE debería de contribuir igualmente a este objetivo al otorgar más peso específico a las propuestas de los Estados miembros y, por consiguiente, mayor capacidad de influencia de las organizaciones concernidas en la selección de los candidatos que presentan a los respectivos gobiernos nacionales.

En todo caso, el Comité es el espacio político en el que ha cristalizado la subsidiariedad funcional a nivel supranacional⁴⁴, que resulta determinante entre otras cosas, en la configuración de nuevas formas de deci-

⁴² Vid. DEL VECCHIO, A.: «Discrezionalità e rappresentatività nelle nomine dei membri del Comitato Economico e Sociale», Dir. Com. Sc. Int., 1988-4, pp. 651, ss.

⁴³ Sentencia del TPI de 6.6.1996 en el as. T.-382/94, Cofindustria y Aldo Romoli c. Consejo, Rec. 1996, p. II-00519; igualmente, sentencia del TJCE de 30.6.1988 en el ag. 297/86, CIDA, Elia y Marchesi c. Consejo, Rec. 1988, p. 3531.

⁴⁴ Sobre el perfeccionamiento del modelo democrático de la UE mediante la incorporación de la subsidiariedad funcional vid. GRANDE, E.: Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems» en GRANDE, E. y JACHTENFUSCH, M. (eds): *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren in europäischen Mehrebenensystem*, Nomos, Baden-Baden, 2000, p. 14.

sión como la correglamentación⁴⁵. En este sentido, la dinámica no competitiva sino de consenso que impulsa la adopción de decisiones en el Comité según la secuencia grupo de estudio —sección Pleno—, es a la postre la mejor garantía de eficacia de la acción comunicativa de la sociedad civil organizada europea.

El desempeño de su misión consultiva «horizontal», cuyo ámbito material se incrementa paulatinamente⁴⁶, aporta originalidad a la elaboración de la legislación europea; si bien una de sus tres variantes —la consulta facultativa o exploratoria— no se utiliza adecuadamente por el triángulo institucional comunitario⁴⁷.

Son igualmente valiosas sus funciones de análisis y prospectiva⁴⁸ y su papel de interlocutor con la sociedad civil de terceros Estados mediante el diálogo estructurado con todos los actores que han entablado relaciones internacionales con la Unión Europea⁴⁹.

⁴⁵ La correglamentación, utilizada en el ámbito del mercado interior, distribuye responsabilidades entre las instituciones y las organizaciones interesadas, incluida la gestión de los programas. La relevancia de esta fórmula de decisión es objeto de análisis por la Comisión Europea en su célebre «Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea», COM (2001) 428 final, pp. 21-22.

⁴⁶ El Tratado de Amsterdam de 1997 amplió la consulta preceptiva en numerosas disposiciones del Tratado CE: artículos 37, 40, 44, 52, 71, 93, 94, 95, 128, 129, 137, 140, 141, 144, 148, 149.4, 150.4, 152, 153, 156, 157, 159, 161, 162 y 166. Así mismo, en el Tratado EA: artículos 7, 9, 31, 40, 41, 96 y 98.

Tras la expiración del Tratado CA, en julio de 2002, el Comité ha asumido las competencias del Comité Consultivo CA. Con dicha finalidad, ha creado una Comisión Consultiva de las transformaciones industriales cuyas competencias se refieren a los sectores del carbón y del acero y a todos los aspectos relativos a las transformaciones industriales.

⁴⁷ Junto con la emisión de dictámenes preceptivos, la función consultiva se completa mediante los dictámenes de propia iniciativa —constitucionalizada por el Tratado de Maastricht, Artículo 262 CE— y los dictámenes facultativos o exploratorios, emitidos previa solicitud del Consejo, el Parlamento Europeo o la Comisión antes de que esta última presente su propuesta. En la práctica, sólo la Comisión recaba del Comité este tipo de consulta.

Con el objeto de explotar adecuadamente la dimensión consultiva del Comité se ha suscrito una «Declaración conjunta de los Presidentes de la Comisión Europea y del Comité Económico y Social» de 24.9.2001, cuyo Protocolo establece en el Punto II nuevos criterios para galvanizar la cooperación interinstitucional en este ámbito; doc. CES 1253/2001.

⁴⁸ En 1994 se constituyó el «Observatorio del mercado único» para seguir la implementación de la normativa comunitaria en el nivel de sus destinatarios, identificar posibles lagunas y proponer mejoras. A su vez, el Comité ha establecido otras modalidades de análisis y prospectiva: la elaboración de documentos informativos por las secciones sobre cuestiones de actualidad; la creación de subcomités para el examen de problemas específicos en un período determinado; la organización de audiencias con representantes de sectores socioeconómicos especialmente sensibilizados por el diseño y la implementación de las Políticas Comunitarias, etc.

⁴⁹ En el caso de los países candidatos a la Adhesión a la UE ha contribuido a activar vías de concertación entre la sociedad civil y las autoridades públicas así como a la propia estruc-

IV. El Principio de Democracia Participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea

IV.1. En la antesala del proceso constituyente europeo actualmente en curso, la Comisión publicó su Libro Blanco sobre la gobernanza europea, ya aludido, cuya Parte II relativa a «los principios de la buena gobernanza» aboga, entre otros objetivos, por una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Unión. Dicho objetivo se concreta en la Parte III que contiene cuatro líneas de acción y especialmente en la primera de ellas, referida a una mayor participación de los actores sociales, que prevé involucrar más a la «sociedad civil» y a las «redes sociales» en el estadio consultivo de la elaboración de las políticas comunitarias.

Sin embargo, la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001 sobre el futuro de la Unión Europea⁵⁰, no formula expresamente ninguna cuestión relativa a la instauración de nuevas fórmulas de democracia participativa en la Unión, ni al perfeccionamiento de las ya existentes.

Circunstancia tanto más llamativa por cuanto la Declaración se afana en desgranar un amplio número de cuestiones en el apartado titulado, «más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea», y concluye con la convocatoria de una Convención sobre el Futuro de Europa apelando a «las organizaciones que representen a la

turación de aquella (incluida la creación de órganos nacionales similares al CESE), que, en determinados países, estaba debilitada en extremo como consecuencia de diversos factores históricos y socioeconómicos, y de una mala gestión de las políticas públicas; Informe DI-CESE 2/2003, espec. puntos 1.4 y 4.

En el marco del «Proceso de Barcelona» (iniciado con la Declaración Interministerial de la Conferencia Euromediterránea de MAE, de 28.11.1995), el CESE contribuye a la «Asociación Euromediterránea» desarrollando su tercer eje (colaboración en asuntos sociales, culturales y humanos). Especialmente como catalizador de la integración horizontal (sur-sur), todavía preñada de antagonismos a pesar de la existencia de foros regionales (Liga Árabe, 1945), iniciativas de cooperación subregional como la Unión del Magreb Árabe, o, procesos de integración económica como la creación de una zona de libre comercio entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez. (Declaración de Agadir de 8.5.2001). El valor añadido de la acción del CESE resalta aquí de manera notable porque se trata de procesos exclusivamente intergubernamentales y la noción misma de sociedad civil presenta una morfología diferente a la de los países occidentales; *vid.* el doc. CESE 217/03 FIN-REV, de 9.9.2003, espec. Puntos 11-17 y 46-50.

Merecen en fin una especial reseña la cooperación del CESE con las instituciones consultivas de América Latina, como el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR, los Consejos Consultivos de la Comunidad Andina y de América Central y el Consejo del diálogo social de Chile; su participación en las Conferencias sobre Comercio Internacional de Seattle, Doha y Cancún; etc.

⁵⁰ Texto íntegro publicado en: www.eu2001.be, y, www.europa.eu.int.

sociedad civil —interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.»— para que participen en sus trabajos dentro de un «foro abierto» que se constituirá con tal finalidad.

De hecho, las abundantes aportaciones de cierto calado que, sobre el particular se remitieron a dicho Foro, se filtraron a las sesiones plenarias que tuvieron lugar durante la primera fase de la Convención, (la prolongada «fase de escucha») ⁵¹, larvando una nutrida masa de opinión entre los Convencionales.

Ya en la «fase de estudio», el anteproyecto de Tratado Constitucional elaborado por el Praesidium y presentado por GISCARD a la sesión plenaria de la Convención reunida en Bruselas el 28 de octubre de 2002⁵², aborda la cuestión sin eufemismos. Como mayor novedad, establece en el artículo 34 el «Principio de democracia participativa» dentro del Título VI de la Parte I del Anteproyecto, también de nuevo cuño, denominado «De la vida democrática de la Unión». En los descripciones que exponen lacónicamente el contenido de cada artículo del Anteproyecto se afirma, con relación al artículo 34, que «las Instituciones garantizarán un elevado grado de transparencia que permita a las distintas formas de asociación de los ciudadanos participar en la vida de la Unión».

Esta fórmula atribuye un peso específico propio a la democracia participativa y su enunciado imperativo impone a las Instituciones Comunitarias un deber de resultado frente a los ciudadanos. Pero, por otra parte, deja entrever importantes carencias y una confusión conceptual que lastimará el devenir de la configuración del Principio en los trabajos siguientes de la Convención.

Primeramente, no enuncia en sentido estricto el Principio de la democracia participativa en toda su dimensión ya que lo identifica con la «transparencia»; tampoco reconoce las virtualidades de la subsidiariedad horizontal porque no atribuye un verdadero derecho de iniciativa a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil al modo que se establece en el artículo 118 del Título V de la Constitución Italiana. Finalmente, no especifica si la participación se agota en la fase consultiva del proceso de decisión o si, como es menester, incluye también una comunicación más intensa de las Instituciones con la sociedad civil durante las fases siguientes y, muy especialmente, en la implementación de la normativa europea.

⁵¹ Vid. MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: «Entre la Convención y la CIG. El diseño de la nueva Europa», *Política Exterior*, XVII, 95, 2003, pp. 105-112.

⁵² CONV 369/02.

Por otro lado, y en lo que atañe a la dimensión constitucional del Comité Económico y Social, el artículo 23 del Anteproyecto lo mantiene dentro de la nueva constelación institucional propuesta (Título IV de la Parte I), en la calidad de órgano consultivo del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, pero sin atribuirle nuevas funciones y, quizás el silencio más elocuente, sin otorgarle ningún reconocimiento expreso o implícito como interlocutor privilegiado entre la Unión y la sociedad civil organizada europea. A título algo más que anecdótico resta decir que se le enuncia aquí por delante del Comité de las Regiones. Esta prelación conforme a la sistemática actual de los Tratados, será alterada en la versión final del Proyecto de Tratado de Constitución Europea elaborada por la Convención.

De todos los Grupos de Trabajo que se constituyeron durante la Fase de estudio de la Convención, sólo el Grupo XI «Europa Social» tocó de soslayo la cuestión del diálogo civil supranacional. Sorprende que ningún otro Grupo de Trabajo, y especialmente el de la Subsidiariedad, no se ocuparan de ello, o que el mandato del Grupo XI no mencionara de ninguna forma a la Sociedad Civil.

A decir verdad, la cuestión asomó en los debates del Grupo XI de la mano de los tres observadores del Comité Económico y Social Europeo en la Convención quienes propusieron modificar los artículos 23 y 34 del Anteproyecto Constitucional. En relación con el artículo 34 propugnaron establecer dos puntos, el diálogo civil y el diálogo social, y, a la par que diferenciaban sus objetivos, perfeccionaban la definición de diálogo civil que, implicaría a las instituciones de la Unión y a las organizaciones de la sociedad civil «en el proceso de formación y de implementación de las políticas comunitarias». Con tal finalidad, y de acuerdo con la versión propuesta de artículo 23.1 el Comité Económico y Social Europeo garantizaría que «la Unión mantenga un diálogo permanente» con dichas organizaciones⁵³.

El Informe final del Grupo XI no se hace eco de dichas propuestas sino que se refiere en términos tibios y un tanto vagos a aspectos puntuales del diálogo civil. Así, el Punto 7 dice que «... debería darse un papel a las organizaciones que representan a la sociedad civil, especialmente para luchar contra la exclusión social...»; el Punto 45 afirma que... «(Eventualmente) podría consultarse a la sociedad civil cuando se presta a ello la materia (que fuera objeto de coordinación según el método

⁵³ Respuesta a la cuestión n.º 7 del Grupo de Trabajo XI («el papel de los interlocutores sociales») CONV 421/02, p. 2. Este argumentario se reiteró en la intervención del Presidente del CESE en la sesión plenaria de la Convención de 6-7.2.2003.

abierto de coordinación)...»; finalmente, el Punto 69 deja constancia de que durante las sesiones de trabajo, «se formularon numerosas observaciones sobre el reconocimiento del creciente papel de la sociedad civil y el reconocimiento de un estatuto europeo de las asociaciones y otras formas de organización...»⁵⁴.

Con todo, el deterioro de la calidad de las propuestas relativas al Principio de democracia participativa alcanza cotas más alarmantes en el Proyecto de artículos de la Parte I que presentó el Praesidium a la Convención el 23 de abril de 2003⁵⁵. En dicho documento, que ya altera el orden de prelación citando primero al Comité de las Regiones (artículos 23.1 y 23.2, respectivamente), se afirma en el artículo 23.3 que «el Comité Económico y Social estará constituido por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y *de otros sectores de la sociedad civil representativa*»⁵⁶, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural». La sustitución del concepto de «sociedad civil organizada» (artículo 257 CE) por un concepto gramatical —que no jurídico— indeterminado, «la sociedad civil representativa» (¿de sí misma?) es uno de los mayores misterios del devenir convencional que aún queda por resolver.

IV.2. El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, entregado por el Presidente de la Convención al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003⁵⁷, cierra en falso el debate convencional sobre la democracia participativa por lo que dice y por lo que no dice. Me centraré aquí en el análisis de los artículos 46 y 31.

El artículo 46 proclama el Principio de democracia participativa dentro del novedoso Título VI de la Parte I como complemento de los Principios de igualdad democrática (artículo 44) y de democracia representativa (artículo 45). Se trata, no obstante, de un reconocimiento confuso y demedado. Así, el artículo 46.1 establece que «las instituciones de la Unión darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión». Lo que se reconoce en abstracto —habrá que esperar a que se activen esos «cauces apropiados»— es un derecho democrático-deliberativo que ejercerán

⁵⁴ Informe final del Grupo XI sobre la Europa Social dirigido a los Miembros de la Convención, Bruselas, 4.2.2003, CONV 516/1/03 REV1, espec. pp. 3, 20 y 28-29.

⁵⁵ CONV 691/03, espec. la p. 10 del ANEXO.

⁵⁶ El subrayado es mío.

⁵⁷ CONV 850/03.

(¿ejerceremos?) los ciudadanos exclusivamente con las Instituciones de la Unión. Es decir, excluye a los órganos consultivos, organismos y agencias de la interlocución con la sociedad civil.

A renglón seguido, el artículo 46.2 dice que, «las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil». Aunque redactado la - cónicamente su lectura revela a primera vista al menos tres incoheren - cias de calibre grueso. Primero, la asimilación de dos Principios demo - cráticos, el de transparencia y el de la participación ciudadana que confunde lo diferente en una amalgama jurídica cuya disolución no le resultará sencilla al legislador. Segundo, diferencia lo idéntico al escin - dir artificialmente a las denominadas «asociaciones representativas» de su medio natural que es «la sociedad civil»; ¿se refiere esta disposición a alguna tipología desconocida de asociación que no cumple con los re - quisitos del resto de las organizaciones de la sociedad civil con capaci - dad representativa ante las instituciones europeas? Tercero, engendra una incongruencia sistemática con relación a lo dispuesto más adelante en el artículo 49.1 que obliga a «las instituciones, organismos y agen - cias de la Unión» a actuar conforme al «principio de apertura» para fo - mentar «una buena gobernanza (y) garantizar la participación de la so - ciedad civil». No se aprecia con nitidez cuál es el alcance específico del mandato del artículo 46.2 para poder diferenciarlo del mandato que se deriva del artículo 49.1, dado que ninguna disposición del Proyecto de Tratado Constitucional contempla otra fórmula participativa de la sociedad civil que no sea la del diálogo con las instituciones de la Unión, con la excepción de la iniciativa legislativa de los ciudadanos prevista en el artículo 46.4.

No menos elocuentes son los silencios del Proyecto en cuestión. La redacción de todos los artículos relativos al Principio de democracia par - ticipativa utiliza términos deliberadamente vagos (v . gr. artículo 46.1... «darán la posibilidad... por cauces apropiados...»; artículo 46.2... «mantendrán...»; artículo 46.4... «Podrá pedirse...»; etc.), que hacen di - fícil su invocación directa. Tampoco se insertan como derechos indivi - duales en el patrimonio jurídico de los particulares porque no se adscri - ben al estatuto de ciudadanía de la Unión. Su naturaleza se asemeja a la de los anacrónicos derechos «otorgados» de los administrados. Extre - mo éste que confirma el legislador al eludir los términos imperativos y circunscribir la responsabilidad institucional al dictado de unas pocas líneas generales de actuación que no establecen ni los instrumentos normativos que fijen el ejercicio de los derechos —salvo en el caso del artículo 46.4 que será mediante leyes europeas— ni un plazo concreto para su adopción.

La desustanciación de los derechos políticos de participación y su mutación hacia algo semejante a un código de buena conducta administrativa (sin puente de unión con el artículo II-41 del Proyecto), cobra mayores dimensiones al espigar otros silencios del Proyecto. Así, por ejemplo, no reconoce expresamente un derecho de actuación de las organizaciones de la sociedad civil en favor del interés general, no reconoce su participación en fases concretas del procedimiento de adopción de decisiones, no define ni menciona expresamente el diálogo civil y tampoco establece una remisión legislativa para establecer los criterios de selección de los interlocutores civiles por las Instituciones de la Unión.

Por otra parte, los artículos 31.1 y 31.2 levantan acta del desplazamiento del Comité Económico y Social por el Comité de las Regiones, en pugna por acaparar el máximo relieve orgánico en el ejercicio de sus funciones consultivas, cuyo corolario más significativo es el reconocimiento de la legitimación activa restringida de este último en el artículo III-270.3 y en el Párrafo Segundo del Punto 7 del Protocolo sobre la aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporciona lidad.

A propósito de este Protocolo que reconoce la necesidad de amplias consultas antes de proponer y decidir un acto legislativo, y confiere un derecho de alerta a los parlamentos nacionales, sorprende que no haga alusión a la sociedad civil organizada en ninguna de las dos situaciones. ¿Acaso las propuestas legislativas no inciden la mayoría de las veces en ámbitos de interés para las organizaciones de la sociedad civil?

Decepciona la redacción del artículo 31.3 que, si bien corrige el dilate gramatical del Proyecto de 23.4.2003, define la composición del Comité Económico y Social de forma menos concisa que el actual artículo 257 CE al afirmar que, «estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómicos, cívico, profesional y cultural». No obstante, el Párrafo Segundo del artículo III-296 del Proyecto en cuestión incrusta entre los interlocutores del Consejo para proponer los candidatos a miembros del Comité a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en las actividades de la Unión.

En fin, las sobrias previsiones del artículo III-298 del Proyecto — casi calcadas del artículo 262 CE— frustran diversas reivindicaciones del Comité a la Convención tales como la mejora de su función generalizando su consulta en una etapa previa al proceso legislativo, o el reconocimiento constitucional de su papel en el diálogo civil mediante su consa-

gración como Foro de encuentro entre la Comisión y la sociedad civil organizada⁵⁸.

IV.3. A la luz de los trabajos en curso de la Conferencia Inter gubernamental, y más concretamente del documento remitido a las Delegaciones por la Presidencia Italiana el 25 de noviembre de 2003⁵⁹, no se aprecia modificación alguna del contenido y tenor de las disposiciones relativas al Principio de democracia participativa del Proyecto de la Convención. Se ha producido sin embargo un hecho significativo. El Presidente del Comité Económico y Social remitió, con fecha 6 de noviembre de 2003, una propuesta al Presidente del Consejo de Ministros⁶⁰. El documento presenta cinco demandas que sintetizan el malestar del Comité por el tratamiento de su dimensión institucional en el Proyecto de la Convención⁶¹.

Junto con cuestiones de carácter semántico y sistemático —cambiar la denominación de Comité por la de Consejo e insertar en el Punto 2 del artículo 18, que fija el marco institucional de la Unión, un párrafo que haga alusión a la relevancia constitucional de su función consultiva y a la del Comité de las Regiones— solicita cambios de mayor enjundia. Reconociendo, en este sentido, que ambos Comités representan dos dimensiones distintas, aunque de igual importancia, de la realidad europea y de la vida democrática de la Unión, reivindica la igualdad de derechos y prerrogativas —léase legitimación activa restringida ante el Tribunal de Justicia. Como coda aboga por la ampliación del ámbito de consulta preceptiva a los artículos III-7 (Principio de no discriminación), III-71 (grandes orientaciones de las políticas económicas), III-167 y III-168 (asilo e inmigración), y III-181 (cultura), ámbitos sobre los que ya ha emitido dictámenes facultativos o de iniciativa.

Por último, pone un especial énfasis en que se modifique por completo el artículo III-297 sustituyéndolo por otro que describa profusa y concisamente las misiones de su función consultiva, incluido su papel de

⁵⁸ Resolución del Comité Económico y Social sobre «El Futuro de Europa» de 17.9.2001, CES 1033/2001 fin. Igualmente, Resolución del Comité Económico y Social dirigida a la Convención Europea de 19.9.2002, CES 1069/2002.

⁵⁹ CIG 52/03 y CIG 52/03 ADD1, que identifica los puntos que abordó el denominado «Cónclave ministerial (MAE) de Nápoles» relativos a la modificación y el desarrollo, o a la introducción de nuevas disposiciones en el Proyecto de Tratado Constitucional elaborado por la Convención.

⁶⁰ CIG 59/03 de 2.12.2003.

⁶¹ *Vid.* los Puntos 3.1 a 3.3.4 del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo dirigido a la Conferencia Intergubernamental de 2003, de 24 de septiembre de 2003, CESE 1171/2003.

intermediario en el diálogo entre las instituciones y las organizaciones que representan a la sociedad civil organizada europea.

IV. Conclusiones

El juego oratológico de la Convención careció de audacia e imaginación para alumbrar fórmulas participativas y espacios para la participación acordes con las exigencias de la Democracia en el siglo XXI.

A la postre, los retoques a la legitimidad del sistema y a la propia dinámica institucional del Proyecto de Tratado de Constitución Europea, traducen una idea cicatera de la democracia basada en dos premisas: la aceptación del conflicto y la competencia entre los partidos políticos. Los espacios que diseña para la comunicación de la ciudadanía activa con las Instituciones, en aras del consenso, son de cartón piedra y pueden derribarse al capricho de éstas sin que por ello tiemblen los fundamentos de la Unión.

El epitafio al discurso sobre la democracia participativa y la función de los actores de la sociedad civil europea en el marco constitucional en ciernes está ya escrito sobre el papel de la guía telefónica: una novela con muchos personajes y muy poca acción.